

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA

Principy odpovědnosti starostů obcí a měst ve veřejné správě
The Principles of Municipalities Mayors' Responsibility in Public Administration

Student: Lucie Kanovská
Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Milan Gryga

Ostrava 2012

Zadání bakalářské práce

Student:

Lucie Kanovská

Studijní program:

B6208 Ekonomika a management

Studijní obor:

6208R011 Ekonomika a právo v podnikání

Téma:

Principy odpovědnosti starostů obcí a měst ve veřejné správě
The Principles of Municipalities Mayors' Responsibility in Public
Administration

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Obecné principy odpovědnosti
3. Současné postavení starostů obcí a měst
4. Odpovědnost starostů v případě jejich přímé volby
5. Shrnutí a závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

Autorský kolektiv. *Právní rádce starosty*. Praha: Dr. Josef Raabe, s. r. o, 2002. ISBN 80-86307-09-3.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí - základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, s. r. o., 1998. 272 s. ISBN 80-85963-73-6.

SVOBODA, Karel et al. *Územní samospráva a státní správa*. Eurounion, s. r. o., 2000. 369 s. ISBN 80-85858-90-8.

Formální náležitosti a rozsah bakalářské práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Milan Gryga**

Datum zadání: 25.11.2011

Datum odevzdání: 11.05.2012

JUDr. Bohuslav Halfar
vedoucí katedry



prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracovala samostatně.“

V Ostravě dne 11. 5. 2012

.....

Lucie Kanovská

Poděkování

Ráda bych poděkovala Mgr. Milanu Grygovi za jeho odborné rady a cenné připomínky, kterými přispěl k vypracování této bakalářské práce. Dále bych chtěla poděkovat svému oponentovi, Pavlu Hrdovi, že se ujal této role a především své rodině za trpělivost, kterou se mnou měla po dobu mého studia a za to, že mi byly vždy oporou.

Obsah

1	Úvod.....	8
2	Obecné principy odpovědnosti	9
2.1	Základní pojmy.....	9
2.1.1	Zastupitelstvo obce.....	9
2.1.1.1	Pravomoc zastupitelstva obce	10
2.1.2	Rada obce	13
2.1.3	Starosta	15
2.1.4	Obecní úřad	17
2.2	Exkurz do historie.....	18
3	Současné postavení starostů měst a obcí	21
3.1	Starosta v různých rolích	21
3.1.1	Starosta obce jako zaměstnavatel	21
3.1.2	Starostova povinnost podle zákonů o volbách	22
3.1.3	Starosta a úsek ochrany životního prostředí.....	22
3.1.4	Starosta na úseku oblasti krizového řízení a plánování obrany státu	23
3.1.5	Starosta a úsek sociální péče	24
3.1.6	Starosta v rámci jiných úseků státní správy	25
3.1.6.1	Veřejné sbírky	25
3.1.6.2	Přestupky.....	26
3.1.6.3	Loterie a místní poplatky	26
3.1.6.4	Evidence obyvatel a matrika	27
3.2	Odpovědnost starosty za škodu	28
4	Odpovědnost starostů v případě jejich přímé volby	31
4.1	Přímá volba starostů v různých evropských zemích	35
4.1.1	Polsko a jeho přímá volba starostů.....	36
4.1.2	Slovenská republika a její přímá volba starostů.....	37

5	Závěr	42
	Seznam použité literatury	44
	Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce	47
	Seznam příloh.....	48

**„Člověk je veliký tím, že pociťuje odpovědnost.
Odpovědnost tak trochu za osud lidí, v dosahu
své činnosti.“**

(Antoine de Saint-Exupéry)

1 Úvod

Starosta je orgánem obce a zastupuje obce navenek. V České republice má dokonce post nejvyššího představitele místní samosprávy, obecní či městské části obvodu. Ale jak je to s jeho odpovědností?

V této bakalářské práci, jejíž téma je „Principy odpovědnosti starostů obcí a měst ve veřejné správě“ jsou vysvětleny jednak základní pojmy. V první řadě je to starosta a jeho přiblížení, dle právního výkladu, kdo vlastně starosta je. Následně jeho kompetence a povinnosti, které vymezuje zákon o obcích. Ale také povinnosti, které mu určují zvláštní zákony. Dále se seznámíme se zastupitelstvem, radou obce a obecním úřadem, jež jsou orgány obce, a s jejich postavením a pravomocemi

Také je potřeba ve stručnosti „zabrouzdat“ do minulosti, a to do doby, kdy se na území české republiky začala datovat samospráva obcí a pod vlivem různých historických období se postupně vyvíjela demokracie. Bakalářská práce vysvětluje současné postavení starostů měst a obcí, kdy starosta plní různé role a má odpovědnost, která je stanovena zákonem o obcích, ale také i zvláštními zákony, jako je např. zákon o úředních územních samosprávných celcích, zákoník práce, a spousta dalších.

Aktuálním tématem jsou přímé volby starostů, kterých se nejspíše dočkáme roku 2014. V případě přímé volby starostů, posílila by se jejich odpovědnost? Co vše by se změnilo? Slovenská republika či Polská, již přímou volbu mají. Z tohoto důvodu v této práci bude zmínka o těchto státech a jejich přímé volbě. Kdy zjistíme výhody, nevýhody a co vše se přímou volbou změnilo.

Pomocí ankety Ministerstva vnitra, bylo zjištěno, kolik procent občanů s přímou volbou souhlasí a kolik nikoliv, a také jaký postoj k přímým volbám mají kraje v České republice. Tento výzkum mi byl inspirací pro sestavení vlastního dotazníku, pomocí kterého bylo zjištěno, kolik procent občanů v blízkém okolí souhlasí s přímou volbou a kolik nikoliv. Také bylo zjištěno, jak by měl podle občanů ideální starosta vypadat a co od něj očekávají.

Cílem této práce je zjistit jaký přesný význam starosty, jeho odpovědnost a přiblížení přímé volby.

2 Obecné principy odpovědnosti

2.1 Základní pojmy

V této kapitole se budeme zabývat hlavními pojmy, které souvisejí s tímto tématem. Jedná se především o obec samotnou a dále její orgány, jakož je zastupitelstvo obce a její pravomoc, rada obce, starosta a obecní úřad.

„Zastupitelstva obcí mají své výsadní postavení jako vrcholné orgány obce zakotvena v Ústavě ČR: Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Ostatní orgány obcí jsou od zastupitelstva odvozeny a nemají v oblasti samosprávy výslovný ústavní základ. V souladu s uvedeným, pak obecním zřízením uvádí, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce a dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta a obecní úřad.“¹

2.1.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je jednokomorovým orgánem a je základním orgánem obce, kterou též samostatně spravuje. Všechny další orgány jsou odvozeny. Hlavním úkolem zastupitelstva obce je odpovědnost za dodržování plánu rozvoje obce a hospodaření s obecním majetkem.

Volby zastupitelstva se konají na základě obecných, přímých, rovných a tajných voleb, založeny na poměrném zastoupení na čtyřleté funkční období. Vždy musí být lichý počet členů. Množství členů v zastupitelstvu je v rozmezí od 5 do 55. Vždy záleží na velikosti obce, respektive počtu obyvatel, viz Tab. 2.1.

Tab. 2.1 Počet členů podle počtu obyvatel²

Do 500 obyvatel	5 až 15 členů
Nad 500 do 3000 obyvatel	7 až 15 členů
Nad 3000 do 10 000 obyvatel	11 až 25 členů
Nad 10 000 do 50 000 obyvatel	15 až 35 členů
Nad 50 000 do 150 000 obyvatel	25 až 45 členů
Nad 150 000 obyvatel	35 až 55 členů

¹ Obce 2006 – 2007, Hlava I, oddíl 5.1, s. 47

² § 68, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

Počet členů, který má být zvolen, se musí nejpozději 2 dny po jeho stanovení zveřejnit na úřední desce dané obce.

Mandát člena zastupitelstva nabývá zvolením, avšak na první schůzi zastupitelstva zvolený člen složí slib, „*Slibuji věrnost české republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykovávat svědomitě, v zájmu obce (města, městys) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky*“³, po němž nabývá práv a povinností. Celou schůzi vede tedy starosta obce, který ji také svolává. Schůze obecního zastupitelstva se konají dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce, nebo pokud o schůzi požádá alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce nebo hejtman kraje. Zasedání jsou veřejná. Z tohoto důvodu je povinnost obecního úřadu informovat občany o době, kdy bude zasedání uskutečněno, kde a samozřejmostí je i navržený program jednání zastupitelstva. To vše se musí zveřejnit minimálně 7 dní před uskutečněním schůze a to na veřejné desce. Dále např. využitím veřejné plakátovací plochy a tiskovin v obci vydávaných. Ke schválení usnesení je třeba mít nadpoloviční většinu hlasů všech členů zastupitelstva.

Zastupitelstvo si jako svůj pomocný orgán může zřídit výbory. Vždy musí být dva, a to výbor finanční a výbor kontrolní. Ale může se stát, že v obci žije více než 10% obyvatel jiné národnosti než té naší – české. V tomto případě se může zřídit výbor i pro národnostní menšiny. Předsedou výboru se musí stát vždy současný člen zastupitelstva obce. Volbu předsedy a člena výboru, volí a odvolává z funkce vždy zastupitelstvo obce. Výbor musí být minimálně tříčlenný. Výbory se pak za svou činnost zodpovídají zastupitelstvu obce.

Dalším úkolem zastupitelstva je vydávat v samostatné působnosti obce závazné vyhlášky. Podmínkou platnosti právního předpisu obce je zveřejnění na úřední desce Obecního úřadu po dobu 15 dnů. Toto zveřejnění musí být jak v klasické, tak i elektronické podobě.

2.1.1.1 Pravomoc zastupitelstva obce

Podle ZaOb má zastupitelstvo obce rozhodovací pravomoc ve věcech patřících do samostatné působnosti obce.

§ 84

(2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

a) schvalovat program rozvoje obce,

³ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

- b) schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce,*
- c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,*
- d) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,*
- e) rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,*
- f) delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,*
- g) navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,*
- h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce,*
- i) rozhodovat o vyhlášení místního referenda,*
- j) navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,*
- k) určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,*
- l) zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,*
- m) volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,*
- n) stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,*
- o) zřizovat a zrušovat obecní policii,*
- p) rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,*
- r) rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,*
- s) udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,*
- t) stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,*
- u) rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů,*
- v) rozhodovat o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhopvat zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní*

zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis,

x) plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.⁴

Pokud není zřízena rada obce, tak nařízení obce vydává zastupitelstvo obce. O zrušení usnesení rady obce rozhoduje zastupitelstvo obce a to v tom případě, že mu toto rozhodnutí je předloženo poté, co starosta pozastavil výkon usnesení rady obce, měl-li je za nesprávné. Dále má zastupitelstvo obce pravomoc rozhodovat o majetkoprávních úkonech:

§ 85

Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto majetkoprávních úkonech:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,*
- b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,*
- c) poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí,*
- d) uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem,*
- e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,*
- f) vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč,*
- g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,*
- h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,*
- i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,*
- j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,*
- k) zastavení nemovitých věcí,*
- l) vydání komunálních dluhopisů.⁵*

⁴§ 84, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

⁵§ 85, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

2.1.2 Rada obce

Rada obce je výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti. Za své činnosti se odpovídá zastupitelstvu obce. Pokud se však jedná o působnost přenesenou, rozhoduje rada obce jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Jedná-li se o obec, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta obce, nestanoví-li zákon jinak. Rada se nevolí v tom případě, pokud se jedná o obec, kde zastupitelstvo má méně jak 15 členů.

Rada obce je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva obce. Počet těchto členů je opět lichý. Nejméně však může být 5 členů a nejvíce 11 členů. Avšak tento počet nesmí přesahovat jednu třetinu členů zastupitelstva obce. Pokud z jakéhokoli důvodu počet členů rady klesne pod 5, je nutností tento počet doplnit na stanovený minimální počet a to na nejbližším zasedání zastupitelstva. Pokud se tak nestane, pravomoc rady obce převezme zastupitelstvo.

Pokud nastane situace, kdy starosta nebo místostarosta je odvolán z funkce nebo se jí vzdá, přestává být i členem zastupitelstva obce. Může se také stát, že odvolána je rada jako celek. Pokud v této nastalé situaci, že s odvoláním rady není zvolena nová rada obce, svou pravomoc vykonává dosavadní, již odvolaná rada a to až do doby zvolení nové rady obce.

Funkční období rady je totožné s funkčním obdobím zastupitelstva obce. Toto však neplatí o funkčním období člena rady, neboť v kompetenci zastupitelstva je člena zvolit, ale také odvolat.

Veškerá práva a povinnosti rady jsou upraveny v ZoOb:

§ 102

(1) Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.

(2) Radě obce je vyhrazeno

a) zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,

b) plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2),

c) rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,

d) vydávat nařízení obce,

- e) projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,*
- f) stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu (§ 109 odst. 2),*
- g) na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,*
- h) zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce (dále jen "komise"), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,*
- i) kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,*
- j) stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,*
- k) ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce (§ 58); tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,*
- l) přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,*
- m) rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.*
- n) stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,*
- o) schvalovat organizační řád obecního úřadu,*
- p) plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.⁶*

Jako své iniciativní a poradní orgány si rada obce může zvolit komise. Rada pak může jmenovat a odvolávat předsedy a členy těchto komisí. Tyto komise jsou odpovědné radě obce. Scházejí se dle vlastní potřeby a veškeré výstupy ze schůzí předávají radě obce. Může se stát, že komise je orgánem výkonným, a to jen v tom případě, že ji byl svěřen výkon přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c) ZoOb. Pak veškerou odpovědnost za radu přebírá starosta.

„Komise mají iniciativní a poradní funkci. Stejně jako u výborů jsou úkoly komisí zpravidla trvalého charakteru, nelze však vyloučit variantu, kdy komise bude pověřena i „jednorázovým“ úkolem. Úkoly jednotlivých komisí by měla rada stanovit současně s jejich zřízením a měly by být formulovány tak, aby se působnost jednotlivých komisí pokud možno

⁶ § 102, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

nepřekrývala. Komise nemají kontrolní funkci. Přesto se lze v praxi ještě setkat s obcemi, které mají zřízeny „kontrolní komisi“, nebo ve kterých jsou komise pověřovány kontrolními úkoly. Vlastní činnost komisí bývá, obdobně jako u výborů, zpravidla upravena jednacím řádem komisí, který může být radou obce vydán jako součást jednacího řádu rady, případně jako samostatný dokument. Komise se schází podle potřeby, zpravidla na základě schváleného plánu práce, který je vhodné dát radě na vědomí. Jednání komise je neveřejné a řídí jej předseda. Komise se usnáší většinou hlasů všech svých členů (§ 122 odst.4). Na rozdíl od usnesení přijímaných výbory však zákon výslovně nestanoví požadavek písemného vyhotovování usnesení komisí. Toto lze dovodit z jiného ustanovení zákona, a to § 16 ZoOb, podle kterého má občan obce právo mimo jiné nahlížet do usnesení komisí a pořizovat si z nich výpisy. S ohledem na toto ustanovení by usnesení komisí měla být vždy vyhotovována písemně a rovněž ukládána na obecním úřadě.“⁷

2.1.3 Starosta

Slovo starosta je odvozeno od slova *starati se* a bylo původně ženského rodu. Tento termín ještě dnes můžeme slyšet v některých spolicích, jako je funkce analogická k předsedovi. Kdybychom časem „zabrouzdali“ zpět, zjistili bychom, že ve středověku byl starosta nazýván rychtářem a u starých Slovanů dokonce spravoval jejich společný majetek.

Podle ZoOb je starosta orgánem obce a zastupuje obec navenek. V České republice má post nejvyššího představitele místní samosprávy, obecní nebo městské části či obvodu. Statutární města a hlavní město Praha zastupují primátoři, nikoli starostové. Starosta je volen členy zastupitelstva obce a musí být občanem České republiky. Odpovídá se zastupitelstvu obce. Se souhlasem ředitele krajského úřadu starosta jmenuje tajemníka a stanoví jeho plat (podle zvláštních předpisů). Bez tohoto souhlasu je jmenování či odvolání neplatné. V době nepřítomnosti daného starosty jej zastupuje místostarosta. Pokud by nastala situace, kdy je zvoleno více místostarostů, musí tohoto jednoho místostarostu, který zastoupí starostu v jeho nepřítomnosti, určit zastupitelstvo obce.

Starosta a místostarosta podepisují právní předpisy obce, různá usnesení ze zasedání zastupitelstva a z jednání rady obce. Pokud se starosta domnívá, že usnesení rady obce je nesprávné, má pravomoc tento výkon pozastavit. Daná věc se pak dále předloží na nejbližším

⁷ Býma, M., Samková, P., Komise rady obce 2. Moderní obec, 2007, č.7. s 38

zasedání zastupitelstva obce k projednání. Zastupitelstvo obce pak rozhodne o zrušení usnesení rady.

Starosta je oprávněn při významných příležitostech a občanských obřadech, jako jsou např. svatby, vítání občanů, ad., užívat závěsný odznak. Tento odznak je velký státní znak, po jehož obvodu můžeme vidět název Česká republika.

Starosta podle ust. ZoOb:

§ 103

(4) Starosta

- a) odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok (§ 42),*
- b) plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce,*
- c) může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,*
- d) může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*
- e) odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,*
- f) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,*
- g) rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,*
- h) plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními zákony,*
- i) plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.⁸*

Veškeré činy starosty jsou omezené jak zákony, tak různými usneseními zastupitelstva obce či rady. Mandát starosty, místostarosty obce a všech členů zastupitelstva obce zaniká dle zákona dnem konání voleb.

Kdy zaniká mandát člena zastupitelstva? V § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí je stanoveno, že mandát zaniká dnem voleb do zastupitelstva obce. Podle § 3 odst. 3 poslední věta tohoto zákona se dnem voleb rozumí první

⁸§ 103, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

den voleb, nestanoví-li zákon jinak. Zákon však neříká, je-li zánik mandátu spojen s počátkem prvního dne voleb (0:00 hodin) nebo s koncem tohoto dne (24:00 hodin), což není jen teoretická otázka, ale věc ryze praktická (viz např. přijímání prohlášení o uzavření manželství, které může přijímat rovněž pověřený člen zastupitelstva).

V daném případě tedy záleží na tom, s jakým okamžikem se bude spojovat uplynutí lhůty volebního období, neboť volební období z hlediska časového ničím jiným než lhůtou není. Pravidla pro běh lhůt upravuje zákon č. 491/2001 Sb. v § 67, kde jsou však jen pravidla pro běh lhůt spojených s prováděním úkonů podle tohoto zákona v rámci volebního procesu. V případě neexistence explicitní právní úpravy ve volebním zákoně proto nezbude než postupovat analogicky podle právní normy svou povahou dané otázky nejbližší. V § 67 se v souvislosti s lhůtou určenou podle hodin říká, že taková lhůta končí „uplynutím příslušné hodiny“. Toto pravidlo je tedy třeba analogicky vztáhnout i na zánik mandátu prvním dnem voleb a dovodit, že k němu dochází uplynutím onoho prvního dne voleb, tedy v čase 24:00.⁹

2.1.4 Obecní úřad

Obecní úřad je jedním z posledních orgánů obce. Obecní úřad je orgánem typu administrativního. Mezi jeho členy patří starosta, jenž je v čele obecního úřadu, dále pak místostarosta, eventuelně místostarostové (je-li jich zvoleno více), tajemník (pokud je zvolen) a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

Pokud je tajemník zvolen, stává se zaměstnancem obce. Plní jak úkoly vyplývající z přenesené působnosti, tak i úkoly, které mu byly uloženy zastupitelstvem či radou obce. Rovněž je vůči zaměstnancům obce zařazených do obecního úřadu povinen plnit úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele.

Tajemník se s hlasem poradním zúčastňuje zasedání rady obce a zastupitelstva. Tajemníková funkce je neslučitelná s dalšími funkcemi v politických hnutích a politických stranách.

Pokud by nastala ta situace, že tajemník není zvolen, tak v tomto případě vše vykonává a zajišťuje starosta sám.

⁹ Svaz měst a obcí ČR, Vedral, J. Kdy zaniká mandát člena zastupitelstva obce? SMO, 2002, publikovaný názor, zdroj ASPI:25131 (lit)

2.2 Exkurz do historie

Historie samosprávy obcí na území českého státu se datuje od druhé poloviny 19. století, kdy z důvodu rozpadu feudálního absolutismu a nástupu konstituční monarchie¹⁰ vzniká tato obecní samospráva. Obecní samospráva je úzce spjata s vlastnictvím půdy. Správním úřadem a zároveň soudcem byl pozemkový vlastník. Tyto změny nastaly v důsledku revoluce, která byla v roce 1848. V této době byl císař habsburské monarchie nucen přislíbit vydání ústavy, která by zaručila občanskou svobodu.

První ústavní listinou byla tzv. Pillersdorfova ústava z 25. dubna roku 1848. V této ústavě se uvádělo, že je potřeba upravit obecní zřízení tak, aby v něm byly zastoupeny veškeré zájmy obce a jejích členů.

Byla také vypracovaná Kroměřížská ústava, která se věnovala obcím podrobněji. Ta však nikdy nevstoupila v platnost. Zde se poprvé setkáváme s pojmem samospráva. V této ústavě je psáno, že se obcím zajišťuje sebeurčení, a to ve všech věcech, které jsou týkající výhradně jen v zájmu obce. Jakož je i jejich samospráva v mezích říšského obecního zákona a obecního zřízení (§130). Dále bychom se zde dozvěděli, že každé obci je ponecháno nezcizitelné právo na svobodnou volbu představených a zástupců, přijímání nových členů do obecního svazku, svobodu na samostatnou správu záležitostí a výkon jejich místní policie a zveřejňování výsledků z jednání (§131).

Roku 1851 byl znovu zaveden absolutismus. Zásadních změn v poměrech se občané dočkali, když rakousko-uherská monarchie přijala únorovou ústavu v roce 1861. Na tuto ústavu navazovalo vydání zemských zákonů obecních, a to pro jednotlivé země. Zemské zákony, které se týkají Čech, Moravy a Slezska si byly velmi podobné.¹¹

Za „Zlatý věk české samosprávy“ považuje historik Milan Hlavačka „období 1862 – 1913. Ve stejnojmenné knize líčí vznik a fungování samosprávy v Čechách na úrovni obce, okresu a země a ukazuje, že česká samospráva byla tou nejvyspělejší občanskou veřejnoprávní

¹⁰ Patent ze dne 7. Zář 1848, Patent obsahoval zrušení všech feudálních závazů vyplývajících z poddanství za poskytnutí odpovídající náhrady

¹¹ Kopecký, M.: Právní postavení obcí, základy obecního práva, první vydání, Praha 1998: CODEX Bohemia, s. r. o., s. 13 - 48

organizací v Předlitavsku a jako škola liberálních a později demokratických postojů se podílela na změně české společnosti ve standardní, moderní a vzdělaný evropský národ. „¹²

Československý stát byl vyhlášen dne 28. října 1918, a to zákonem č. 11 Sbírky zákonů a nařízení Československé republiky (dále jen Sb. z. a n.). Tento zákon byl chválen Národním výborem československým a byl označován jako recepční. Tento zákon měl zaručovat kontinuitu mezi bývalým rakouským řádem a novým československým právním řádem. Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. zanikla jak zákonodárná, tak správní činnost zemských sněmů. Po celém území Československé republiky (dále jen ČSR) moc zákonodárnou vykonávalo Národní shromáždění.

K vydání obecního zřízení pro obce v českých zemích v období samostatné ČSR nedošlo, avšak bylo přijato několik novel, týkajících se stávajícím obecním zřízením.

Nastává rok 1938 a byla přijata Mnichovská dohoda, jenž má podíl na ukončení demokratizace společnosti a nastává postupná fašizace státu. Obdobím mezi léty 1938 – 1939 je označováno jako II. Československá republika. Toto období je znakem radikálního omezení samosprávy rozpuštěním rady volených orgánů obcí, okresů a i zemí. Veškerá vládní nařízení v té době vedlo k podstatnému oslabení zbytku samosprávy. Je zapotřebí si uvědomit, že k poválečnému vývoji státní správy se vycházelo z předpokladu, že tehdejší prezident Edvard Beneš je stále ve funkci prezidenta. Jeho abdikací po Mnichovu je neplatný. Beneš se tudíž stal nositelem ústavněprávní kontinuity. Tento prezident jmenoval vládu a zřídil Státní radu. Jedním z důležitých právních dokumentů této doby je ústavní dekret č. 11/1944 Úředního věstníku o obnovení právního pořádku. Tento dokument stanovil, že dané předpisy vydané v době nesvobody nejsou součástí československého právního řádu. Doba nesvobody je dotována od 30. 9. 1938 až do 4. 5. 1945. Začíná se objevovat termín národní výbor, který byl označován jako orgán sice zastupitelské, ale hlavně jako orgán veřejné správy. Toto se nijak zásadně nezměnilo ani přijetím vládního nařízení č. 120/1948 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledku voleb do ústavodárného Národního shromáždění. Díky tomuto nařízení *došlo „k „obnovení“ osobního základu národních výborů, a to poměrným zastoupením jednotlivých politických stran, odpovídajícím výsledkům voleb do*

¹² Svaz měst a obcí České Republiky: Svaz měst a obcí očima století, autor kapitoly Ježek, J.: Vývoj územní samosprávy v českých zemích, první vydání, Praha 2007: Wamak CZ s. r. o., s. 72

NS v obvodu působnosti toho kterého národního výboru (srov. např. § 1 vládního nařízení).“¹³

K znovuzrození územní samosprávy došlo teprve až po „Sametové revoluci“ také „Něžné revoluci“, která byla roku 1989. Tehdy se základním kamenem reformy místní správy stal ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb. Tento zákon upravuje a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR a rovněž ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Díky tomuto ústavnímu zákonu se zkrátilo volební období národních výborů a také došlo ke změně hlavy sedmé Ústavy, která se mimo jiné nově nazývala „Místní samospráva“. Základem místní samosprávy, společenstvím občanů s vlastním majetkem se opět stala obec. Také rozhodovací pravomoc o místních záležitostech se vrátila k rukám občanů a volených zastupitelů obce. Tito zastupitelé obce byli voleni v rovných, přímých volbách a tajným hlasováním. Obec v rámci ve věcech místní správy je oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky a na základě zmocnění, také vyhlášky týkající se věcí státní správy.

Následně v České republice byly realizovány další zákonné úpravy reformy v místní správě, a to především:

- zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecních zřízeních)
- zákon ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze
- zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících
- zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky)
- zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí
- ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky¹⁴

¹³ Kopecný, M.: Právní postavení obcí, základy obecního práva, první vydání, Praha 1998: CODEX Bohemia, s. r. o., s. 33

¹⁴ Kopecný, M.: Právní postavení obcí, základy obecního práva, první vydání, Praha 1998: CODEX Bohemia, s. r. o., s. 13 - 48

3 Současné postavení starostů měst a obcí

3.1 Starosta v různých rolích

Podle české právní úpravy starosta obce neplní pouze úkoly stanové zákonem o obcích, ale rovněž veškeré povinnosti mu ukládají zvláštní zákony. Mezi tyto zvláštní zákony patří např. zákon o úředních územních samosprávných celcích, zákoník práce, a další.

3.1.1 Starosta obce jako zaměstnavatel

Starosta v obci, kde není zřízena funkce tajemníka, se řídí zákonem č. 262/2006 Sb, zákoník práce, v platném znění a také podle zákona č. 312/2002 Sb, o úředních územních samosprávných celcích, v platném znění.

Zákon 312/2012 Sb, v platném znění, nám říká, že starosta zodpovídá za pracovněprávní vztahy a zajišťuje prohlubování kvalifikace úředníka. Toto prohlubování spočívá ve vstupním a průběžném vzdělávání tohoto úředníka. Dále v přípravě a ověřování zvláštní odborné způsobilosti, a to zkouškou. Starosta je zodpovědný za to, že včas přihlásí daného úředníka, dle termínů stanovených zákonem, k vykonání zkoušky odborné způsobilosti. Rovněž zodpovídá za vzdělávání úředníků pouze akreditovanými institucemi. Starosta by se měl zaměřit i na to, aby při přijímání do pracovního poměru úředníků bylo rovnoměrně zastoupení žen a mužů.

Výčet hlavních povinností zaměstnavatele můžeme najít v ust. Zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění. Za zmínku stojí např. povinnost zaměstnavatele zajistit zaměstnancům školení o právních a ostatních předpisech k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Dále pravidelně zajišťoval, aby zaměstnanec vykonával pouze tu práci, která odpovídá svou náročností zaměstnancovým schopnostem. Zaměstnavatel je povinný poskytovat zajištění přiměřených pracovních podmínek, a to včetně ochranných pracovních prostředků, čisticích a desinfekčních prostředků, pracovního oděvu a obuvi, a rovněž je povinen poskytovat ochranné nápoje. Zaměstnavatel také nařizuje a povoluje zaměstnancům práci přesčas. Vede její evidenci a dbá, aby celkové množství práce přesčas nečinil více než 8 hodin týdně a v kalendářním roce je tento rozsah 150 hodin.

3.1.2 Starostova povinnost podle zákonů o volbách

Starosta je povinen plnit povinnosti, které jsou stanovené v následujících zákonech:

- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, v platném znění
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, v platném znění

Starosta je povinen informovat voliče o době a místě konání voleb v obci a zajišťovat distribuci hlasovacích lístků voličům. Zákonem stanovené lhůtě stanoví minimální počet členů okrskové volební komise a svolává první zasedání. A to tak, aby se uskutečnilo nejpozději 21 dnů před dnem voleb. Jmenuje a odvolává zapisovatele okrskové volební komise. Pakliže se jedná o volby do zastupitelstev obcí, tak starosta stanoví stálé volební okrsky. Také poskytuje každé politické straně, koalici, politickému hnutí nebo nezávislému kandidátovi, jejich kandidátní listina, či přihláška k registraci byla zaregistrována, informace o počtu a sídle volebních okrsků zveřejněním na úřední desce, a to do 45 dnů volbami.

3.1.3 Starosta a úsek ochrany životního prostředí

Starosta je povinen na úrovni obecního úřadu zajišťovat agendu vyplývající z následujících zákonů:

- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění. Zejména se jedná o povolování kácení dřevin, avšak s výjimkou národních parků, omezení, pozastavování či zákaz kácení dřevin, ukládání povinnosti náhradních výsadbách a následných péči o tyto dřeviny v rámci rozhodnutí o povolení kácení dřevin, vedení evidence pozemků, které jsou také vhodné k náhradním výsadbám a dále pak tady máme vedení evidence veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin.
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění. Pokud se jakákoliv obec nachází v oblasti, kde je zhoršená kvalita ovzduší, pak rada obce je povinna vydat regulační řád pro své území. V tomto regulačním řádě upravuje vyhlášení a odvolání upozorňujícího signálu a signálu regulace, kdy v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace a omezení či zastavení provozu mobilních a stacionárních zdrojů znečišťování. Obecní úřad je dotčeným správním orgánem v územním, stavebním nebo jiném řízení, a to podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro

účely kolaudačního souhlasu, a to z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů. Dále nařizuje odstranění závad u malých spalovacích zdrojů, ukládá opatření k nápravám těchto závad a také pokuty za nesplnění uložených povinností, vypracovává místní program, který by měl vést ke zlepšení kvality ovzduší a místní program k snižování emisí znečišťujících látek. Také vede evidenci malých stacionárních zdrojů, u kterých zákon stanoví ohlašovací povinnost.

- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, v platném znění. Obecní úřad ukládá provozovateli kanalizace či vodovodu povinnost veřejné služby podle § 22 a to v případech, kdy obec není provozovatelem, v dalších případech může uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých mohou vznikat nebo také vznikají odpadní vody povinnost připojit se na kanalizaci v případě, kdy je to možné.
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění. Obecní úřad je povinný kontrolovat právnické a fyzické osoby oprávněné k podnikání, zda využívají systém zavedený obcí pro nakládání s komunálním odpadem (tento systém je upravován Obecně závaznou vyhláškou) a to na základě písemné smlouvy s obcí. Nebo také, zda nakládají výše uvedené osoby s odpadem pouze v souladu s tímto zmiňovaným zákonem.
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií. Tento zákon má za úkol zpracovávat energetický audit pro budovy, které jsou v majetku obce či pro taková zařízení, která má celkovou roční spotřebu energie 1500 GJ a více.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách v platném znění. Zde se dozvíme, že obecní úřad upravuje, omezuje nebo zakazuje obecné nakládání s povrchovými vodami, a to ve veřejném zájmu. Dále vede evidenci rozhodnutí, které vydal, zpracovává povodňový plán v tom případě, kdy na území obce může dojít k povodni. Společně s povodňovou komisí starosta organizuje povodňové hlídky. Tyto hlídky vykonávají činnost v době při povodni, ale také i mimo ni. Také zpracovávají zprávu o povodni

3.1.4 Starosta na úseku oblasti krizového řízení a plánování obrany státu

Tato oblast veřejné správy vyplývá z povinnosti starosty z následujících právních předpisů:

- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, v platném znění.
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, v platném znění

- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění

Starosta by měl zajišťovat připravenost obce na řešení krizových situací. Zajišťuje také varování osob nacházející se na území obce před hrozícím nebezpečím, po dohodě s velitelem zásahu nebo starostou obce s rozšířenou působností, organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce a to v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce. V této souvislosti vyzývá fyzické a právnické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci. Plní úkoly a opatření uvedené v krizovém plánu kraje a také zajišťuje organizaci nezbytných opatření a to včetně provozu informačních a komunikačních prostředků a pomůcek. Také zřizuje krizový štáb obce jako svůj pracovní orgán a to za účelem řešení takových krizových situací.

Starosta je zodpovědný za plnění úkolů, které podle zákona zajišťuje obecní úřad, např. poskytování údajů pro zabezpečení obrany státu dle požadavků daného obecního úřadu obce a s rozšířenou působností, poskytování hasičskému záchrannému sboru kraje podklady a informace, které jsou potřebné ke zpracování havarijního plánu, tohoto kraje nebo vnějšího havarijního plánu, podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací s integrovaným záchranným systémem, shromáždění údajů o totožnosti a počtu osob, které přechodně změnily pobyt v době krizového stavu a nachází se na správním území obce a předává tyto údaje krajskému úřadu. Podílí se na zajištění veřejného pořádku, z obecního rozpočtu hradí náklady vynaložené na provedení krizových opatření stanovených obcí a řadu dalších povinností, jež jsou uvedeny přímo ve výše zmíněných zákonech.

3.1.5 Starosta a úsek sociální péče

Prostřednictvím příslušného odboru obecního úřadu starosta zajišťuje výkon následující agendy, a to dle těchto zákonů.

- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociální zabezpečení, v platném znění. Zde se zejména jedná o poskytování odborné pomoci občanům při poskytování dávek sociální péče
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně – právní ochraně dětí, v platném znění. Činnost obecního úřadu se zaměřuje na děti, kterým zemřeli rodiče, nebo u kterých nejsou plněny povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, nebo jsou zneužívána práva plynoucí z rodičovské odpovědnosti (§ 6 odst. 1). Obecní úřad zde působí na rodiče, a

to formou pohovorů a prováděním kontrol se společně snaží o odstranění daných nedostatků ve výchově. Také pak působí obdobným způsobem na děti, kdy se přímo s dětmi projednávají nedostatky v jejich chování. Zde vzniká úzké spojení s obcí s rozšířenou působností. Této obci se sdělují veškeré skutečnosti, které nasvědčují o tom, že by se mohlo jednat o dítě dle § 6 odst. 1 tohoto zákona. Dále informuje obec s rozšířenou působností o důležitých skutečnostech, jako například, že obecní úřad podal podnět soudu k opatření týkajícího se výchovy dítěte, popřípadě dětí. Dále obecní úřad podává soudu zprávy o poměrech dítěte, u kterého soud rozhodl o výchovném opatření. Také je v jeho kompetenci soudu doporučovat vhodné osoby na poručníka dítěte. Samozřejmostí je také spolupráce s ostatními orgány (soudy, orgány sociálního zabezpečení, úřady práce, orgány činnými v trestním řízení, Veřejným ochráncem práv, atd.).

3.1.6 Starosta v rámci jiných úseků státní správy

3.1.6.1 Veřejné sbírky

Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, v platném znění. V souladu s tímto zákonem je starosta povinen doručit, v případě kdy obec chce uspořádat veřejnou sbírku finančních prostředků, krajskému úřadu oznámenek o konání této veřejné sbírky a to včetně souhlasu rady obce s konáním sbírky. Toto je povinen uskutečnit do 30 – ti dnů přede dnem konání sbírky. V rámci jeho ohlašovací povinnosti také patří hlášení krajskému úřadu o tom, že tato sbírka byla již zahájena. Dále musí informovat krajský úřad o jakémkoliv změně údajů v oznámení o konání sbírky, konci sbírky a jejím výtěžku, včetně následného oznámení o skutečnostech, zda byl tento výtěžek sbírky použit v souladu s účelem a tuto skutečnost doložit. Zda by nastala situace, kdy by veřejnou sbírku pořádala právnická osoba, je obecní úřad v územním obvodu obce povinna ověřit počet a náležitosti sběracích listin, zapečetit pokladničky, které budou použity, poté zajistit otevření pokladniček a to za přítomnosti jednoho zaměstnance obecního úřadu a následně vydat právnické osobě potvrzení pro vyúčtování sbírky.

3.1.6.2 Přestupky

Dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, starosta prostřednictvím obecního úřadu nebo prostřednictvím zvláštního orgánu obce zajišťuje zejména činnosti jako je projednávání přestupků proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti veřejnému pořádku, proti pořádku v územní samosprávě, proti majetku, dále pak přestupky proti občanskému soužití a to v tom případě, kdy nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích. Je nutné zpracovat statistický výkaz o přestupcích ve svém správním obvodu. Ten je pak doručován k dalšímu zpracování krajskému úřadu. Statistický výkaz je nutno spravovat za každý uplynulý kalendářní rok. Každá obec nemusí fyzicky zajišťovat přestupkovou agendu. A to s ohledem na absenci pracovníka odborně způsobilého k výkonu přestupkové agendy, ale může si zajistit výkon přestupkové agendy u jiné obce. A to na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy.

3.1.6.3 Loterie a místní poplatky

V souladu s úst. zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích, v platném znění, starosta zodpovídá za činnosti obecního úřadu stanovené tímto zákonem. Zejména se jedná o vydávání povolení k provozování výherních hracích přístrojů ve svém územním obvodu. Dále se jedná o ukončení povolení na všechny výherní hrací přístroje provozovatele a to na takového provozovatele, který porušuje své povinnosti. V menším případě jen o jeho dočasné zastavení provozování a to v případě nesplnění některých z podmínek uložených v povolení. Mezi další kompetence obecního úřadu patří povolování tomboly s herní jistinou do 50 tis. Kč a věcnou loterií do 200 tis. Kč ve svém právním obvodu. Dále vykonává státní dozor nad dodržováním tohoto zákona a to v případech, kdy se vydávají povolení k provozování loterií a jiných podobných her a může ukládat pokuty.¹⁵

Obecní úřad provádí řízení o poplatcích, tudíž činí opatření potřebná ke správnému a úplnému zajištění, stanovení a samozřejmě splnění poplatkových povinností, vyměřují poplatek, vyhledávají povinné subjekty a vymáhají poplatek a to vše na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění a také na základě obecně závazné vyhlášky, která mimochodem stanoví, jaké poplatky se v dané obci zavádějí včetně jejich

¹⁵ zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích, v platném znění

výše. Podrobnější postup je stanoven zákonem č. 337/1992 Sb., o s právé daní a poplatků, v platném znění.

3.1.6.4 Evidence obyvatel a matrika

Dle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, v platném znění starosta zodpovídá za provádění agendy, kdy zejména obecní úřad zpracovává údaje, které jsou uvedené v informačním systému obyvatel pro ministerstvo. Obecní úřad obce předává údaje o změně, zrušení nebo ukončení trvalého pobytu občana, o místech zákazu pobytu obyvatel a době trvání tohoto rozhodnutí vyplývající z rozhodnutí soudu, o změnách čísel popisných, o změně názvu ulice, evidenčních čísel staveb určených k individuální rekreaci a to obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Dále je povinen bezodkladně informovat ministerstvo o změnách názvu obce, poskytovat osobě starší 15 let údaje vedené o něm v informačním systému a to s výjimkou údajů o osvojení. Tyto údaje se sdělují dané osobě po dovršení 18-ti let, tedy při jeho plnoletosti. Dále v kompetenci obecního úřadu je vydávat potvrzení o změně místa trvalého pobytu, odděluje vyznačenou část občanského průkazu při změně místa trvalého pobytu, rozhoduje o zrušení údajů o místu trvalého pobytu a oznamuje vlastníku objektu změnu v počtu přihlášených osob k trvalému pobytu.¹⁶

Obecní úřad vykonávající matriční úřad, předává obci s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se obyvatelé přihlásili k trvalému bydlišti nebo mají povolen pobyt, údaje z matričních knih. Těmito údaji se např. myslí jméno, příjmení, rodné příjmení, rodné číslo, datum a místo narození, datum a místo uzavření manželství, datum nabytí rozsudku o rozvodu manželství, změna pohlaví, a spoustu dalších.

Matriční úřad na obecním úřadě je řízen zákonem č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, v platném znění. Prostřednictvím odborně způsobilé osoby starosta zajišťuje vedení matričních knih. Jedná se především o knihu narození, knihu registrovaného partnerství, knihu manželství, knihu úmrtí a sbírku listin v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Tuto sbírku listin tvoří listiny sloužící jako podklad pro matriční zápis a jeho změnu či opravu. Odborně způsobilou osobou se myslí např. úředník a zaměstnanec zařazeného do obecního úřadu se zkouškou odborné způsobilosti. Tyto zmiňované činnosti jsou zajišťovány pro obec, ve které má matriční úřad sídlo a také pro obce patřící do jejího správního obvodu.

¹⁶ zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, v platném znění

3.2 Odpovědnost starosty za škodu

Tato odpovědnost starosty vyplývá z obecné právní úpravy občanského zákoníku. V ust. § 420 je řečeno, že každý je odpovědný za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. Pokud nastane situace, kdy starosta poruší svou povinnost uloženou mu zákonem, v tom případě odpovídá obci za škodu, kterou tímto jednáním způsobí. Tato vzniklá škoda může být zaviněna buď činností, nebo také nečinností. Může se jednat o nejrůznější případy, tedy každého jednání, které nebylo v souladu s právními předpisy, díky nim vznikla obci škoda.

Starosta také může škodu způsobit obci rovněž tím, že se během výkonu své funkce a během zajišťování všech činností pro obec a obecní úřad, seznámí s významnými skutečnostmi, které by během projednávání zamlčel a neseznámil s nimi příslušný orgán obce či obecního úřadu. Jako vhodný příklad lze uvést např. to, že starosta doporučí zastupitelstvu obce prodat pozemek z majetku této obce nebo majetku obecního úřadu za odhadní cenu i přesto, že je mu známo, že firma, která již řádně a včas reagovala na zveřejněný záměr prodeje tohoto pozemku ke spekulativním účelům.

Dalším případem, kdy může prokazatelně škoda obci vzniknout je, kdy např. bylo již zahájeno řízení o povolení stavby a starostka, jakožto dotčený orgán, neuplatnil včas požadavky a námítky obyvatelů obce, např. na způsob využívání místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, neřešil záměr stavebníka s jejich používáním i přesto, že věděl, že tyto komunikace nejsou způsobilé po technické a stavební stránce k používání těžkou technikou. Samozřejmě po dokončení stavby vznikla obci škoda a to v podobě rozpadlých komunikací a následně povinnost obce tyto rozpadlé komunikace opravit.

V těchto a mnoha dalších případech lze uplatnit § 440 občanského zákoníku: „*Kdo odpovídá za škodu způsobenou zaviněním jiného, má proti němu postih*“.¹⁷ Pokud je tedy viníkem způsobené škody starosta, tak obec, jakožto právnická osoba, má právo po starostovi žádat náhradu škody dle občanského zákoníku. Ale také má povinnost požadovat náhradu škody, a to dle zákona o obcích. V tomto zákoně se mj. v § 38 uvádí:

¹⁷ § 440 občanského zákoníku

(1) Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku.

(2) Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

(6) Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení

(7) Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.¹⁸

Bohužel je však pravdou, že pokud tak obec neučiní, není nikdo, kdo by ji k tomu přiměl. Po uplynutí promlčecí doby nelze tuto náhradu škody žádat vůbec. Promlčecí doba v tomto případě je 3 roky. Odpovědnost starosty tudíž je nejen politická, ale také i právní.¹⁹

Starosta je člověk, který je volen z řad lidu. Tito lidé, starostové, jsou různého věku, vzdělání a různých povolání a funkce starosty je rizikovou záležitostí. Proto není divu, že po čtyřletém funkčním období jeho pověst může utrpět. A s touto skutečností se bude on i jeho okolí těžko vyrovnávat. Proto stojí za pomyšlení, proč by měli být podmínky pro výkon funkce starosty pouze obecné. Nebylo by od věci, kdyby byla zákonem zakotvená povinnost základního vzdělání starosty a to minimálně v rozsahu seznámením se se základními právními předpisy a jejich výkladem v praxi. Jednoznačně by to měly být zákony, které bude používat v každodenní praxi, a to:

- zákon č.128/2000 Sb., o obcích
- zákon č. 129/ 2000 Sb., o krajích
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných územních celků
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

¹⁸ § 38 občanského zákoníku

¹⁹ Hamplová, J., Odpovídá starosta obce za škodu, kterou způsobil? Moderní obec, 2006, č. 2, s. 42

Určitě se najde spousta autorů, kteří s tímto názorem nesouhlasí, ale najdou se i tací, kteří by se s tímto názorem ztotožňovali. S největší pravděpodobností by mohl souhlasit veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl, jehož citát zní: „*Sebelepší zákon v rukou nekvalifikovaného výkonného orgánu, ať je jím soudce, státní zástupce nebo orgán státní správy, nic nevyřeší, spíš zkazí. Sebešpatnější zákon v rukou odpovědného poučeného pracovníka může stále ještě sloužit.*“²⁰

Každá mince má dvě strany a jednou z nich může být jakýsi druh nejistoty. Nejistotu, kterou všichni volení funkcionáři podstupují a to skutečnost, že je tu jakási možnost, kdy by mohli být kdykoliv ze své funkce odvoláni. Zákonem není stanovený výčet, za jakých porušení se tak může stát. Je k tomu potřeba pouhopouhá nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva obce.

Druhou stranou této mince je, že každý zvolený člen zastupitelstva obce, tedy nejen starosta a jeho zástupci, složili slib. Slib, že svou funkci budou vykonávat svědomitě, v zájmu obce a jejích občanů a řídit se tak Ústavou a zákony ČR. Měl by se tudíž výklad tohoto slibu opírat o morální stránku každého voleného zástupce a počítat snad s tím, že se každý bude více zajímat a hledět na právní stránku při rozhodování a zapomene na politickou sílu, která jej zvolila?

²⁰ Drahovzral, P., Jeden zákon, mnoho interpelací. Informační servis, 2007, č. 3, s. 13

4 Odpovědnost starostů v případě jejich přímé volby

Jak mezi odbornou, tak i laickou veřejností se v poslední době hodně diskutovalo o změně způsobu volby starosty obce. Dle některých názorů by měl být starosta volen občany obce a to v přímých volbách. Hlavním argumentem, který uvádí zastánci přímé volby je posílení autority starosty, zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon funkce. S tím pak souvisí i větší zapojení občanů do různých rozhodovacích procesů v obci. Názory, které prosazují zavedení přímé volby starostů v České republice, se nejvíce odvíjí od nedostatků současného stavu právní úpravy obecního zřízení.

Mezi nejčastěji uváděnými nedostatky patří:

- *neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů*
- *ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty*
- *v menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní činnost vykonává starosta*
- *starosta je často zvolen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách*
- *radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fakticky soustředěna v rukou vedoucích úředníků*
- *v malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již v současnosti charakter blížící se fakticky přímé volbě, neboť často jediná kandidátka je sestavována tak, aby odpovídala veřejnému mínění.²¹*

Samozřejmě k těmto nedostatkům systému jsou **navrhované možné změny**:

- *zakotvit přímou volbu starosty, který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti*
- *učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci a za chod úřadu*
- *změnit postavení rady obce (kraje), která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by byla jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků*

²¹ Ještě k tématu přímé volby starostů. *Deník veřejné správy* [online]. 30. 4. 2009 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6372187>

- *změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi.*²²

Po zavedení přímé volby starosty se změní i jeho postavení. Funkce starosty nebude slučitelná s funkcí člena zastupitelstva obce. Bude tedy neslučitelná. To znamená, že starosta již nebude spolu se zastupitelstvem hlasovat a starosta již nadále nebude na zastupitelstvu závislý. Co se týče odvolání starosty, tak to bude možné jen na základě výsledků místního referenda na základě rozhodnutí ředitele krajského úřadu. Zaniknutí mandátu bude obdobné, jako je tomu dnes. Tudiž smrtí nebo rezignací.

Za zmínku také stojí i daný způsob výkonu funkce tohoto přímo voleného starosty, kdy si před volbami zastupitelstvo určí, zda jejich starosta v dané obci bude uvolněný, či ne a to v jeho příštím funkčním období. Pokud rozhodnutí bude znít uvolněný, znamená to, že si starosta bude sám rozhodovat o formě výkonu funkce. Bude si moci změnit formu výkonu z uvolněné na neuvolněnou. Avšak zdali se zastupitelstvo rozhodne, že jeho funkce výkonu bude neuvolněná, znamená to, že v předstihu bude stanovena jeho odměna za výkon funkce. Za výkon, který již budoucí zastupitelstvo nebude moci měnit bez jeho souhlasu a nebudou moci jej měnit v jeho neprospěch.

Funkce místostarosty bude i nadále, ale byla by změna v tom, že by si jej starosta vybral sám. Starosta také rozhodne o „mantinelech“ v rozsahu jeho kompetencí. Pokud by ale nastala situace, kdy by funkce přímo voleného starosty nebyla obsazena, kompetence místostarosty by byly v jeho plném rozsahu.²³

„Vláda uložila předsedovi Legislativní rady vlády, aby zpracoval analýzu slučitelnosti přímé volby starostů s českým ústavním pořádkem. Podle zpracované analýzy vyžaduje zavedení přímé volby starostů změnu Ústavy ČR, především její hlavy sedmé upravující územní samosprávu. Analýza konkrétně navrhuje upravit vztah přímo voleného starosty a zastupitelstva z hlediska pravomocí vyhrazených přímo volenému starostovi, omezit přímou volbu jen na některé obce, což by ovšem bylo přípustné pouze na základě změny čl. 21 odst. 4

²² Ještě k tématu přímé volby starostů. *Deník veřejné správy* [online]. 30. 4. 2009 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6372187>

²³ Přímá volba starostů – co možná nevíte. *SMO* [online]. 20.04.2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>

Listiny, jenž zaručuje právo občanů mít za rovných podmínek přístup k voleným funkcím, a dále doplnit ustanovení čl. 102 Ústavy, které v současnosti upravuje pouze volbu zastupitelstva, o pravidla pro přímou volbu starosty.“²⁴

Na přímou volbu se snad můžeme těšit již v roce 2014, a to v obcích do 1500 obyvatel, což je cca tři a půl tisíce obcí. Jedná se o veliké množství obcí a dle slov tehdejšího ministra vnitra Radka Johna „Musí se naprosto jasně určit, že to nemůže být ústavně napadeno“²⁵

Aby se zjistila míra podpory zavedení přímé volby starostů, Ministerstvo vnitra uspořádalo anketu mezi představiteli obcí. Tato anketa byla zprostředkována pomocí e-mailových zpráv zaslaných daným starostům obcí. Celkem reagovalo 2 431 obcí v ČR a na výsledky se můžeme podívat v níže uvedených tabulkách a grafech, které zpracoval odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV.²⁶ viz Tab. 4.2 a Tab. 4.3

Tab. 4.2 Anketa: Podporujete zavedení přímé volby starostů?²⁷

velikostní kategorie obce	počet reagujících obcí	názor obcí		názor obcí v %	
		ANO	NE	ANO	NE
obec do 500 obyvatel	1 249	825	424	66%	34%
obec od 501 do 1 000 obyvatel	603	392	211	65%	35%
obec od 1 001 do 1 500 obyvatel	238	143	95	60%	40%
obec od 1 501 do 3 000 obyvatel	174	113	61	65%	35%
obec od 3 001 do 5 000 obyvatel	79	50	29	63%	37%
obec od 5 001 obyvatel	88	51	37	58%	42%
CELKEM	2 431	1 574	857	65%	35%

Počet obcí v ČR (bez Hl. m. Prahy)	6 250
Počet reagujících obcí (v %)	39%

²⁴ Přímá volba starostů – co možná nevíte. SMO [online]. 20.04.2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>

²⁵ Přímá volba starostů je o krok blíž, vláda souhlasí. NĚMEC, Jan. [online]. 5.1.2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=686996sti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx2187>

²⁶ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

²⁷ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

Zde se můžeme nahlédnout do výsledků ankety podle krajů v České republice:

Tab. 4.3 Anketa: Podporujete zavedení přímé volby starostů?²⁸

kraj	počet obcí	počet reagujících obcí	počet reaguj. obcí (v %)	názor obcí		názor obcí v %	
				ANO	NE	ANO	NE
Jihočeský	623	187	30%	126	61	67%	33%
Jihomoravský	673	260	39%	184	76	71%	29%
Karlovarský	132	59	45%	42	17	71%	29%
Královéhradecký	448	137	31%	81	56	59%	41%
Liberecký	215	96	45%	59	37	61%	39%
Moravskoslezský	300	131	44%	105	26	80%	20%
Olomoucký	399	174	44%	128	46	74%	26%
Pardubický	451	125	28%	79	46	63%	37%
Plzeňský	501	187	37%	121	66	65%	35%
Středočeský	1 145	626	55%	334	292	53%	47%
Ústecký	354	145	41%	109	36	75%	25%
Vysočina	704	272	39%	182	90	67%	33%
Zlínský	305	32	10%	24	8	75%	25%
CELKEM	6 250	2 431	39%	1 574	857	65%	35%

Takže z těchto výsledků ankety Ministerstva vnitra můžeme zjistit, že 65% oslovených obcí podporuje přímou volbu starostů a zbylých 35% je proti přímé volbě starosty. Můžeme si také povšimnout, že menší obce a to obce do 1000 obyvatel, tuto přímou volbu nepodporují. V jednotlivých krajích stojí za povšimnutí, že největší podpora přímé volby je v kraji Moravskoslezském. Oproti tomu v kraji Středočeském tato podpora je nejnižší.

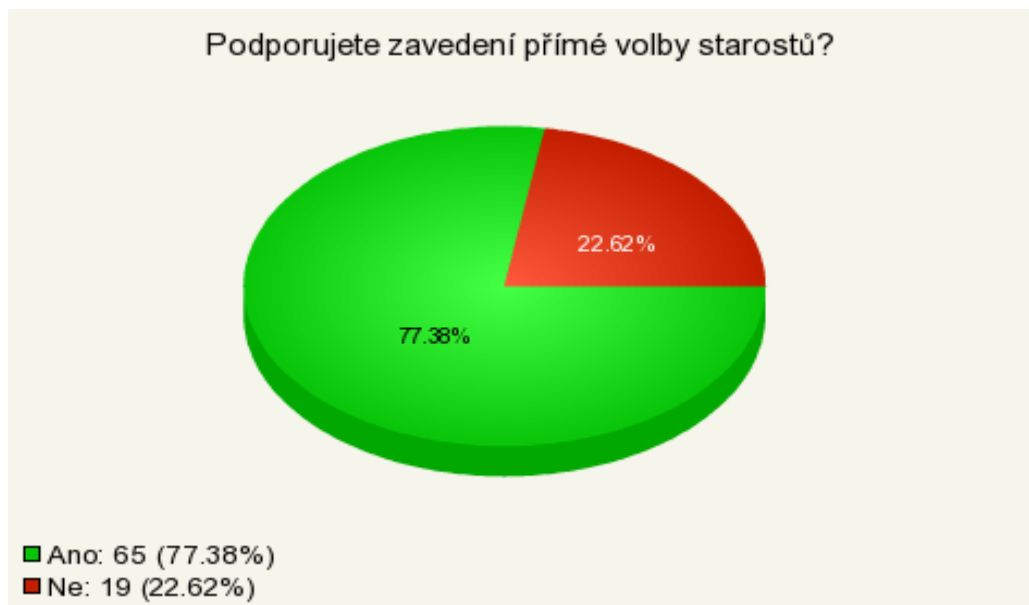
Pomocí vlastního průzkumného dotazníku na www.vyplnto.cz, kterého se zúčastnilo 100 respondentů, bylo zjištěno, kolik % dotazovaných souhlasí s přímou volbou starosty a kolik % nikoliv. Z důvodu neúplného vyplnění 16 dotazníků, se musely tyto dotazníky vyřadit, a proto v konečných tabulkách a grafech pracujeme pouze s 84 respondenty. Dotazník obsahoval 10 otázek, viz příloha č. 1.

Ankety se zúčastnilo převážně více žen, a to celých 65,48%, zbylých 34,52% byli muži. Zajímavým poznatkem bylo, že ne všichni dotazovaní znají jméno svého starosty, což

²⁸ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

je zarážející a většina, a to až 90,48% dotazovaných nesledují a nezajímají se o informace na úřední desce obce. Ale abychom se vrátili k hlavní otázce, a to přímé volbě starostů, tak 77,38%, tedy plných 65 respondentů souhlasí se zavedením přímé volby a zbylých 22,62%, tedy 19 dotazovaných, jsou proti přímé volbě starostů, viz. Graf 4.1

Graf 4.1



Odpověď	Počet	Procentuální vyjádření
Ano	65	77,38%
Ne	19	22,62%

4.1 Přímá volba starostů v různých evropských zemích

Některé z evropských zemí se již mohou „pyšnit“ modelem přímé volby starosty či obdobně postavených funkcionářů. V těch dalších je uplatňován model nepřímé volby, který odpovídá české právní úpravě. V některých státech legislativa umožňuje aplikovat oba modely, teda jak přímou tak i nepřímou volbu starosty.

Přímá volba starosty: Albánie, Itálie, Makedonie, Portugalsko, Ukrajina, Řecko, Bulharsko, Kypr, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Polsko

Nepřímá volba starosty: Belgie, Lotyšsko, Finsko, Lucembursko, Nizozemsko, Estonsko, Francie, Chorvatsko, Dánsko, Malta, Španělsko, Irsko, Švédsko, Litva

Přímá i nepřímá volba starosty: Velká Británie (občané rozhodují o způsobu volby pomocí referenda), Rakousko a Německo (podle spolkových zemí), Maďarsko a Norsko (přímou volbu mají obce do 10 tis. obyvatel).

4.1.1 Polsko a jeho přímá volba starostů

Přímá volba starosty v Polsku je zavedena od roku 2002. Z toho vyplývá, že zkušenost s touto volbou mají již třetím funkčním obdobím. Funkční období je stanoveno na 4 roky. Přímé volby starostů probíhají dvoukolovým většinovým systémem. Ústava Polské republiky mluví pouze o obci a rozdělení pravomocí uvnitř obce nechává na zákonech. Z tohoto důvodu také postavení starosty, jakožto orgánu obce, není zakotvena na ústavní úrovni. Dle legislativně-právního hlediska zavedení přímé volby starostů proběhlo pouze na úrovni změn v daných zákonech. Kompetence starosty jsou z části stejné, jako před zavedením přímé volby. A to např., že starosta zastupuje obec navenek. Určité pravomoci zákon starostovi vyhradí přímo, např. starosta musí stanovit podmínky územního plánování, rozhodne o sociální pomoci či jmenuje ředitele školy, atd. V jiném případě zákon stanoví starostovi povinnost spolupráce se zastupitelstvem. Rozhodovat o významných záležitostech má v kompetenci pouze zastupitelstvo obce.²⁹

Konec mandátu starosty, a to před skončením funkčního období, může dojít hned z několika případů. Především o tom mohou rozhodovat občané obce v místním referendu. Pokud by nastal případ, kdy by starosta zemřel, či byl vydán pravomocný rozsudek vůči starostovi, tak předseda vlády rozhodne o tom, kdo bude nadále plnit funkci starosty.

Z důvodu rozdělených pravomocí jak zastupitelstva, tak starosty, se mohou objevit spory mezi těmito dvěma subjekty. Tohle je jedno z rizik přímé volby starosty. Starosta se snaží prosadit svůj politický program a vidinu pro lepší rozvoj města a pak tu máme zastupitelstvo, které je kolektivní orgán, a to může mít jinou „vizi“ a plány než starosta. Proto je zde zapotřebí spolupráce obou stran, aby obec správně fungovala.³⁰

²⁹ Volby starostů v evropských zemích. *Deník veřejné správy* [online]. 9. 6. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

³⁰ Volby starostů v evropských zemích. *Deník veřejné správy* [online]. 9. 6. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

Spory mezi zastupitelstvem obce a starostou obce řeší vojvodství. Toto vojvodství je v Polsku vyšší územní správní celek. Vojvoda je povinen podat předsedovi vlády návrh na odvolání starosty a to tehdy, pokud by starosta porušil zákon a informuje dále ministerstva vnitra o nefunkčním zastupitelstvu obce.

Výhody přímé volby:

- vyšší míra zapojení občanů do správy obce
- vyšší zájem občanů o místní záležitosti
- postavení starosty sebou nese i nároky na osobnost starosty
- každý z kandidátů na starostu jde do voleb s vlastním politickým programem.

Nevýhody přímé volby

- Dochází k neochotě společné spolupráce mezi zastupitelstvem a starostou
- Vznik sporů mezi starostou a zastupitelstvem a to díky rozdělení kompetencí
- Problematická situace spojená s předchozím bodem může vést k nefunkčnosti zastupitelstva obce³¹

4.1.2 Slovenská republika a její přímá volba starostů

Ministerstvo vnitra počátkem roku 2011 připravilo analytický materiál o zavedení přímé volby starostů a následně jej projednala vláda. V tomto materiálu najdeme podrobně popsány poznatky z uplatňování této přímé volby starostů u Slováků. Právní úprava Slovenské republiky je v této analýze zpracována i z toho důvodu, aby tento slovenský model mohl být inspirací pro naši českou úpravu pro přímou volbu starostů.

Již zmíněná analýza vychází z právní úpravy postavení orgánů obce, jež je upravena v zákoně 369/1990 Zb., o obecnom zriadeni a je koncipována s ohledem na nové změny vyplývající z novely provedené zákonem č. 102/2010 Z. z. s účinností od 1. 4. 2010.³²

V článku 69 zákona Ústavy SR³³ je zakotveno na ústavní úrovni postavení starosty, jakožto orgánu obce ve Slovenské republice. Dále s tímto ústavním vymezením stanoví zákon

³¹ Volby starostů v evropských zemích. *Deník veřejné správy* [online]. 9. 6. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

³² Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

369/1990 Zb., o obecnom zriadeni, že orgánem obce je starosta a zastupiteľstvo. V rámci kompetenci zastupiteľstva si samo zastupiteľstvo môže dle své potreby zriadiť alebo naopak zrušiť své stále alebo dočasné výkonné, poradní a kontrolní orgány. Jedná se především o obecní radu a komisi. Zastupiteľstvo jim určuje náplň práce, může také zriadiť nebo zrušiť i další ze svých orgánů a útvarů, avšak pokud tak stanoví zvláštní orgán, jakým např. může být obecní policie. V § 14 se můžeme dozvědět o určitých pravidlech ohledně počtu členů rady a pravidla pro její schopnost usnášení. Samozřejmě to vše může vykonat, pokud se zastupiteľstvo rozhodne o její zřízení. Oproti našemu zákonnému pojetí rady, jakožto výkonného orgánu, je na Slovensku rada fakultativní iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupiteľstva a také je poradním orgánem starosty.

O nadřízenosti a podřízenosti zastupiteľstva a starosty nemůže být řeč, a to proto, že se jedná o korelativní orgány. Z tohoto důvodu nemůže zastupiteľstvo zadávat starostovi úkoly. Zastupiteľstvo má zákonem svěřenou rozhodovací pravomoc. Jedním z hlavních úkolů zastupiteľstva je řešit základní otázky života obce, které jsou definovány zákonem. Zastupiteľstvo může rozhodovat i o jiných věcech, ale věci, jež jsou zákonem vyhrazeny starostovi obce, řešit nemůže. Starosta tudíž má kompetence rozhodovat v záležitostech správy obce, avšak jen do té míry, dokud některé z těchto věcí nejsou zákonem či statutem vyhrazeny obecnímu zastupiteľstvu.³⁴

Dle § 11 odst. 4 zákona o obecním zřízení má zastupiteľstvo kompetenci rozhodovat v těchto základních otázkách:

- Určuje zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce a s majetkem státu, který užívá, schvaluje nejdůležitější úkony týkající se tohoto majetku a kontroluje hospodaření s ním.
- Schvaluje rozpočet obce a jeho změny, kontroluje jeho čerpání a schvaluje závěrečný účet obce, schvaluje emisi komunálních dluhopisů, rozhoduje o přijetí úvěru nebo půjčky, o převzetí záruky za poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu
- Schvaluje územní plán obce nebo její části a koncepce rozvoje jednotlivých oblastí života obce
- Rozhoduje o zavedení a zrušení místní daně a ukládá měsíční poplatek

³³ zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

³⁴ Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

- Určuje náležitosti místní daně nebo místního poplatku a veřejné dávky a rozhoduje o přijetí úvěru nebo půjčky
- Vyhlašuje místní referendum o nejdůležitějších otázkách života a rozvoje obce a svolává shromáždění obyvatel obce
- Schvaluje dohody o mezinárodní spolupráci a členství obce v mezinárodním sdružení
- Určuje plat starosty
- Volí a odvolává hlavního kontrolora obce, určuje rozsah jeho funkce
- Uděluje čestné občanství obce, vyznamenání a ceny³⁵

Pokud se ptáte, jaké postavení má obecní úřad, tak ten zabezpečuje administrativní a organizační záležitosti jak zastupitelstva, tak starosty a orgánů zřízených zastupitelstvem. Především má za úkol vypracovávat písemná vyhotovení rozhodnutí obce a zabezpečovat písemnou agendu orgánů této obce. V České republice je obecní úřad chápán jako orgán obce, již vykonává přenesenou působnost. Ve Slovenské republice takto chápán není.

Dle zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadeni, lze postavení starosty obce charakterizovat, jako nejvyšším výkonným orgánem a představitelem obce, který vykonává správu obce. Jeho úkolem je svolávat a vézt zasedání obecního zastupitelstva a rady a následně podepisovat jimi přijatá usnesení. Pokud by starosta nepodepsal dané usnesení, může tímto jednáním pozastavit výkon. Starosta má rovněž roli jako statutární orgán v pracovněprávních a majetkoprávních vztazích obce.³⁶

Volby starostů upravuje zákon č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů. Nýbrž se jedná o přímou volbu, tak starostu volí obyvatelé obce, kteří mají v této obci trvalé bydliště. Volí jej na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva a to tajným hlasováním. Funkční období starosty na Slovensku je stejně dlouhé jako v České republice, tedy 4 roky. Starostou může být osoba u které nenastaly překážky ve výkonu volebního práva. Touto překážkou může např. být výkon trestu odnětí svobody. Další podmínkou je, že osoba, již by se chtěla stát starostou, musí mít minimálně 25 let.³⁷

³⁵ § 11 odst. 4, zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadeni

³⁶ Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

³⁷ Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

Politické strany mohou podávat kandidátní listiny, u kterých každá strana uvede pouze jednoho kandidáta. V kandidátní listině mohou politické strany také uvést i společného kandidáta. Kandidovat může také i nezávislý kandidát, ale to jen v tom případě, že součástí kandidátní listiny je podepsaná petice stanoveným počtem voličů. Kandidáti na pozici starosty musí mít trvalý pobyt v obci, ve které kandiduje. „Výherce“ na post starosty obce se stane ten kandidát, který získá nejvyšší počet hlasů. Pokud by nastala situace, kdy by výsledky byly nerozhodné, kandidáti měli stejný počet hlasů, konají se volby nové.

Od 1. 4. 2010 nastala změna v právní úpravě zastupování starosty zástupcem starosty. Starostu v době jeho nepřítomnosti zastupuje zástupce starosty. Tohoto zástupce si starosta zvolí sám na celé funkční období a to nejpozději do 60 dní od složení slibu. Pokud si starosta zástupce nezvolí, zvolí jej obecní zastupitelstvo. Osoba, která by zastupovala starostu v době jeho nepřítomnosti, musí být členem zastupitelstva. Pokud by obec měla více jak 20 000 obyvatel, tak si starosta může zvolit dva své zástupce a to za podmínek, že určí jejich pořadí. Starosta svého zastupitele může kdykoliv odvolat. Pokud tak učiní, pověří touto funkcí jiného člena zastupitelstva, a to do 60 dní od odvolání zástupce. Zástupce v době nepřítomnosti starosty zastupuje pouze v rozsahu, již je stanovený v písemném pověření. Pokud by mandát starosty zanikl, zástupce plní úkoly v plném rozsahu, a to až do složení slibu nového starosty.

Platové ohodnocení starosty je upraveno zvláštním zákonem.³⁸ Pomocí tohoto zákona je stanovena minimální výše měsíčního platu starosty, odpovídajícímu počtu obyvatel obce. Zastupitelstvo může poskytnout starostovi odměnu a to nad tento rámec.

Mandát starosty zanikne na základě zákonem stanovených důvodů, nebo pokud tak rozhodne obyvatelstvo (na základě vyhlášení výsledků o odvolání). Může také nastat situace, a to ze zákona, že zastupitelstvo může nebo musí vyhlásit hlasování obyvatel o odvolání starosty. Těmito zákonem stanovenými situacemi jsou:

- Žádost alespoň 30% oprávněných voličů,
- Zanedbává své úřední povinnosti, porušuje právní předpisy,
- Nepřítomnost starosty nebo jeho nezpůsobilost k výkonu funkce trvá déle než 6 měsíců.

Výsledky jsou platné, pokud se tohoto hlasování pro odvolání starosty zúčastnila alespoň jedna polovina voličů a zda bylo rozhodnutí přijato nadpoloviční většinou hlasujících.

³⁸ Zákon č. 253/1994 Zb., o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v zemi neskorších predpisov

Výhody přímé volby:

- V obci je moc rozdělená a starosta vystupuje jako nezávislý orgán, již je protiváhou obecnímu zastupitelstvu.
- Starostova funkce je individuálním postem
- Správa obce je pružnější a jednodušší
- Zvolení starosty do funkce vychází na základě přímé demokracie

Nevýhody přímé volby:

- Vnitřní kontrola činnosti starosty je slabší, starosta nemůže být kontrolován zastupitelstvem ani hlavním kontrolorem
- Politická odpovědnost starosty
- Nespolupráce starosty se zastupitelstvem
- Případný nezájem o opětovné volení³⁹

*„Z uvedených poznatků vyplývá, že **každé výhodě odpovídá určitá nevýhoda**. Diskuze o zavedení přímé volby starostů v ČR by se proto měly objektivně zaměřit na obě skupiny argumentů (pozitiva i negativa) s ohledem na to, zda potenciální pozitivní dopady zavedení přímé volby převáží nad průvodními dopady negativními.“⁴⁰*

³⁹ Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

⁴⁰ Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

5 Závěr

Cílem této práce bylo zjistit jaký přesný význam má slovo starosta a do jaké míry má odpovědnost za svou obec. Již víme, že vznik samosprávy obce se datuje od druhé poloviny 19. století a také jsme se seznámili s pojmy veřejné správy, které do tohoto tématu spadají. Jsme si již vědomi, že zákon určuje pozici starosty, a to jako nejvyššího představitele místní samosprávy. Avšak jeho pravomoci nejsou zdaleka tak rozsáhlé, jako je tomu např. na Slovensku. Pravomoc starosty v České republice je „okleštěná“ zákony a různými usneseními zastupitelstva obce či rady. Na Slovensku je pověřen hlavní kontrolor, který vykonává odbornou a nestrannou činnost v úloze kontrolování. U nás, tedy v České republice, je tomu jinak. Touto činností pověřuje český právní řád jak členy finančního, tak kontrolního výboru. Tímto přístupem je posilován vliv samosprávy. Starosta, také odpovídá za dění v různých úsecích, např. v úseku sociální péče, v úseku ochrany životního prostředí nebo také na úseku oblasti krizového řízení a plánování obrany státu. Budu upřímná, nevěděla jsem to. Pro mě to byla osoba, která zastupuje obec navenek a o svou obec se stará. Možná by se dalo říci, i taková „loutka“ všech těch nařízení, zákonů a korupce „vyšší moci“. Ale díky tomu, že jsem se musela zabývat tímto tématem do hloubky a mnohem podrobněji vím, že starosta je mnohem víc a nemá to lehké.

Zmiňovaná byla taky přímá volba starosty obce a analýzou, kterou provedlo Ministerstvo vnitra, jsme si mohli povšimnout, že většina oslovených obcí byla pro zavedení této volby. Avšak, bude to pro obce dobré? Polepší si obce přímou volbou starosty? Má odpověď zní rozhodně ANO. Vůbec by neuškodilo, kdyby nastaly menší změny, co se týče obecního zřízení v ČR. Lidé by se možná více zamysleli a začali více respektovat volební výsledky. Jistě že, přímá volba má i své nevýhody, které byly v práci zmiňovány, ale i přesto se domnívám, že přímá volba by obcím prospěla. Žijeme v době, kde je spousta tahanic a intrik a většinou bývá zvolený ten, který je politicky nejvhodnějším kandidátem. V přímé volbě by občané určitě dali větší přednost kandidátovi, ve kterém mají největší podporu a důvěru.

V rámci výzkumu, ve kterém jsem, mimo jiné, položila respondentům dvě otázky, které zněly: „Jak by měl podle Vás vypadat ideální starosta?“ a následně „Co byste od něj očekávali?“. Odpovědi jsem dostala hromadu, a vesměs všechny byly totožné. Ideální starosta obce by měl být čestný, zodpovědný, spravedlivý, bezúhonný, průbojný, neúplatný, nezaujatý, inteligentní, reprezentativní. Měl by hájit zájmy občanů obce a snažit se o její růst

a především by to měl být člověk, který dává přednost zájmu o lidi ve své obci, než o své vlastní blaho, atd. (viz příloha č. 2, otázka 9). Ale stále tady je otázka, našel by se někdo, kdo by se mohl nazvat ideálním starostou?

Co se týče druhé položené otázky, tak nejvíce by se od starosty očekávala pracovitost, podpora občanů, zájem o obec i o její občany, spolehlivost, aby se staral o úpravu a rozvoj obce, zlepšení situace v obci, loajalitu vůči městu, obci, serióznost, pochopení, lidský a rovnocenný přístup k obyvatelům, atd. (viz příloha 2, otázka 10).

Nebylo by od věci, kdyby lidé zapomněli na závist, nesnášenlivost a začali by konečně „táhnout za jeden provaz“. S takovýmto přístupem by se nám mohlo žít mnohem lépe a především bychom více dokázali. Můžeme jenom doufat, že se jednoho dne probudíme a tato situace nastane. Ale je to ještě dlouhá a hlavně trnitá cesta. Je to cesta, která se týká především politických představitelů, kteří by se měli zbavit stínů minulosti a inspiraci by měli začít hledat v přístupu okolních států a oprostit se od vlastních politických „receptů“ a bezhlavých pokusů.

Seznam použité literatury

1. autorský kolektiv. *Právní rádce starosty*. Praha: Dr. Josef Raabe, s. r. o, 2002. ISBN. 80-86307-09-3
2. autorský kolektiv. *Obce 2006 - 2007*. Praha: Aspi, a. s., 2006, 960 s. ISBN 80-7357-151-X.
3. BÝMA, M., P. SAMKOVÁ, Komise rady obce 2. Moderní obec, 2007, č. 7
4. HAMPLOVÁ, J., Odpovídá starosta za škodu, kterou způsobil?. Moderní obec, 2006, č. 2
5. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí - základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998. 272 s. ISBN. 80-85963-73-6
6. SVOBODA, Karel et al. *Územní samospráva a státní správa*. Eurounion, s. r. o., 2000. 369 s. ISBN. 80-85858-90-8
7. *Územní samospráva*. Praha: Eurounion Praha, s. r. o., 2010. 713 s. ISBN 978-80-7317-086-8.
8. Vedral, J. Kdy zaniká mandát člena zastupitelstva obce? SMO, 2002, publikovaný názor, zdroj ASPI:25131 (lit)

Zákonné normy

- Zákon č. 40/ 1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší
- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích

- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích
- Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně – právní ochraně dětí
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest
- Zákon č. 369/1990 Z. z., o obecnom zriadení
- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky

Internetové zdroje

- 1) Ještě k tématu přímé volby starostů. *Deník veřejné správy* [online]. 30. 4. 2009 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6372187>
- 2) Přímá volba starostů – co možná nevíte. *SMO* [online]. 20.04.2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>
- 3) Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>
- 4) Volby starostů v evropských zemích. *Deník veřejné správy* [online]. 9. 6. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>
- 5) Přímá volba starostů na Slovensku. *Deník veřejné správy* [online]. 12. 7. 2011 [cit. 2012-05-09]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

Seznam zkratek

ad.	a další
atd.	a tak dále
č.	číslo
ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
ČSR	Československá republika
Kč	koruna česká
mj.	mimo jiné
např.	například
NS	Národní shromáždění
odst.	odstavec
písm.	písmeno
Sb.	Sbírky zákonů
Sb. z. a n.	Sbírka zákonů a nařízení
SR	Slovenská republika
srov.	srovnání
tab.	tabulka
tis.	tisíc
tzv.	tak zvaná
ust.	Ustanovení
Zb.	Zbierka
ZoOb	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Prohlášení o využití výsledků bakalářské práce

Prohlašuji, že

- jsem byl(a) seznámen(a) s tím, že na mou bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že bakalářská práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o bakalářské práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, bakalářskou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 11. 5. 2012

.....
Lucie Kanovská

Seznam příloh

Příloha č. 1 – dotazník

Příloha č. 2 – výsledky dotazníku

Příloha č. 3 – Pozvánka na zasedání zastupitelstva